Deutscher Bundestag
8. Wahlperiode

Drucksache 8/1665
(zu Drucksache 8/1615)

22. 03. 78

Sachgebiet 82

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Gutachten des Sozialbeirats zu den Anpassungen der Renten aus den gesetzlichen Rentenversicherungen und der Geldleistungen aus der gesetzlichen Unfallversicherung in den Jahren 1979 bis 1981 sowie zu den Vorausberechnungen der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherungen von 1978 bis 1992

Seite

Inhaltsverzeichnis

I. Anpassungen und finanzielle Entwicklung unter mittel- und langfristigen Perspektiven 2

A. Übersicht 2

B. Die finanzielle Entwicklung bis 1982 4

C. Die hauptsächlichen Unterschiede zwischen den beiden empfohlenen Varianten 5

D. Zur langfristigen finanziellen Entwicklung 7

II. Zum Problem der langfristigen Regelung der Rentenanpassungen 8

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 5300 Bonn
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 08 21, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon (0 22 21) 36 35 51

Gutachten des Sozialbeirats zu den Anpassungen der Renten aus den gesetzlichen Rentenversicherungen und der Geldleistungen aus der gesetzlichen Unfallversicherung in den Jahren 1979 bis 1981 sowie zu den Vorausberechnungen der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherungen von 1978 bis 1992

I. Anpassungen und finanzielle Entwicklung unter mittel- und längerfristigen Perspektiven

A. Übersicht

1. Die folgende Stellungnahme des Sozialbeirats zu den Rentenanpassungen unterscheidet sich — formal, aber auch inhaltlich — in zwei Hauptpunkten von den früheren:

a) Bisher war der Ausgangspunkt der Anpassungsempfehlung die Entwicklung der allgemeinen Bemessungsgrundlage, die dem Anstieg der Versichertenentgelte mit bestimmten zeitlichen Abstand folgte; es war zu prüfen, ob die nächste Anpassung der Bestandsrenten dem Anstieg der allgemeinen Bemessungsgrundlage entsprechen sollte und ob es vertretbar wäre, an dem gesetzlich vorgesehenen Zeitpunkt dieser Anpassung festzuhalten. Diesmal haben die Auswirkungen der wirtschaftlichen Entwicklung im vergangenen Jahr und der veränderten Wachstumsperspektiven auf die Finanzen der gesetzlichen Rentenversicherungen schon lange vor dem Zeitpunkt, zu dem dieses Gutachten gemäß dem Gesetz zu erstatten war, eine intensive Diskussion über die Möglichkeiten der Anpassung ausgelöst. Diese Diskussion, an der auch der Sozialbeirat beteiligt war, hat zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung geführt, die Anpassungsraten bereits für drei Jahre im voraus festzulegen und sie dabei nicht mehr unmittelbar aus der vorangegangenen Entgeltsentwicklung abzuleiten, sondern bestimmte Sätze festzulegen, die von der Bundesregierung finanziell und volkswirtschaftlich als tragbar und sozialpolitisch als zumutbar angesehen werden. Der Sozialbeirat hielt es für zweckmäßig, sein Gutachten unmittelbar auf diesen Gesetzentwurf zu beziehen, also kritisch zu dessen Inhalt und damit auch zu der beabsichtigten Abweichung von dem bisherigen Verfahren Stellung zu nehmen.

b) Bisher wurde die Anpassung jeweils nur für den nächsten in Betracht zu ziehenden Termin festgesetzt; das wäre jetzt der 1. Januar 1979. Zu den wichtigsten Gründen dafür, die Anpassungen diesmal darüber hinaus auch bereits für die folgenden beiden Jahre festzulegen, gehört einmal die Tatsache, daß die finanziellen Probleme in einem einzigen Jahr nur mit unzumutbaren sozialen Härten und u. U. auch volkswirtschaftlich negativen Konsequenzen gelöst werden könnten. Zum anderen besteht das Bedürfnis, für Rentner, Beitragszahler und Fiskus im Rahmen des Möglichen für die ganze Periode Klarheit zu schaffen, für die es als notwendig erachtet wird, die Rentenanpassungen nicht mehr voll an den vorangegangenen Anstieg der Bruttolöhne zu binden; gleichzeitig soll festgelegt werden, daß in der Folgezeit zu einem Verfahren zurückzukehren ist, durch das die Rentenanpassung wieder mit der Entgeltsentwicklung verknüpft wird. Auch der Sozialbeirat bezieht sich im folgenden auf diese Dreijahresperiode und die hier zu schaffenden Voraussetzungen für die mittelfristige Konsolidierung der Rentenfinanzen.

Seinem gesetzlichen Auftrag entsprechend, konzentriert sich der Sozialbeirat dabei auf die unmittelbar mit den Anpassungen und ihrer finanziellen Sicherung zusammenhängenden Probleme. So sieht er davon ab, in diesem Gutachten auf die nach seiner Ansicht noch nicht ausdiskutierten Einzelprobleme der von der Bundesregierung ab 1982 für die Krankenversicherung der Rentner vorgesehenen Regelung und die Fragen ihrer Durchführung näher einzugehen. Ebenso enthält sich der Beirat — auch wenn er die Gleichbehandlung von freiwillig Versicherten und Pflichtversicherten im Hinblick auf die Beitragsgerechtigkeit grundsätzlich bejaht — in diesem Gutachten einer Stellungnahme zu den entsprechenden Teilen des Gesetzentwurfs der Bundesregierung.

Im Nachgang zum Schreiben vom 10. März 1978 — Drucksache 8/1615 — zugeleitet mit Schreiben des Bundeskanzlers — 14 (43) — 814 07 — Re 87/78 — vom 20. März 1978.

2. Bei der Beratung der Anpassungsempfehlung für die Renten aus den gesetzlichen Rentenversicherungen wurde im Sozialbeirat weitgehend sachliche Übereinstimmung über die Beurteilung der finanziellen Situation sowie über Charakter und Reichweite der anstehenden Entscheidungen erzielt. Die Bewertung der Gesichtspunkte, die jeweils für bzw. gegen die konkreten Lösungsmöglichkeiten sprechen, war jedoch unterschiedlich, so daß sich — nach Prüfung auch anderer denkbarer Maßnahmen — schließlich zwei Entscheidungskonzeptionen entwickelten, die sich, kurz zusammengefaßt, in den folgenden Anpassungsempfehlungen niederschlagen (näheres siehe Teil I C):

   — *Variante I:* Eine Hälfte der bei der Beschlußfassung anwesenden Beiratsmitglieder empfiehlt, im Prinzip den Anpassungsvorschlägen der Bundesregierung zu folgen, d. h. die Renten zum 1. Januar 1979 um 4,5 v. H., zum 1. Januar 1980 um 4,0 v. H. und zum 1. Januar 1981 um ebenfalls 4,0 v. H. anzupassen. Zum 1. Januar 1981 ist eine Anhebung des Beitragssatzes um 0,5 Prozentpunkte vorgesehen, deren Notwendigkeit vor ihrem Wirksamwerden jedoch noch einmal überprüft werden sollte. Die allgemeine Bemessungsgrundlage für die Renten ist in diesen Jahren um die gleichen Sätze, welche für die Anpassungen vorgesehen sind, so heraufzusetzen, daß Zugangsrenten und Bestandsrenten gleichbehandelt werden; die Bundeszuschüsse und die Beitragsbemessungsgrenze bleiben dagegen nach der bisherigen Berechnungsmethode dynamisiert. Ab 1982 ist bei den Neurenten und bei dem dann wieder erforderlichen jährlichen Beschluß über die Rentenanpassung an die Entwicklung der Versichertenentgelte anzuknüpfen.

   — *Variante II:* Die andere Hälfte der bei der Beschlußfassung anwesenden Beiratsmitglieder empfiehlt statt dessen, bei den Anpassungen weiterhin der Entwicklung der wie bisher zu ermittelnden allgemeinen Bemessungsgrundlage zu folgen und einen den Rentenversicherungsträgern zufließenden — Krankenversicherungsbeitrag der Rentner einzuführen, der im Jahre 1979 2,0 v. H., 1980 4,0 v. H. und ab 1981 5,5 v. H. der Renten beträgt. Da die Rentenerhöhung dann im Jahre 1979 mit Sicherheit, ab 1980 (je nach Entwicklung der Versichertenentgelte und damit dieser allgemeinen Bemessungsgrundlage) wahrscheinlich größer sein wird als bei Anpassung nach dem Gesetzentwurf der Bundesregierung, sind im Interesse der finanziellen Sicherung die Beiträge schon ab 1. Januar 1979 um 0,5 Prozentpunkte zu erhöhen.

   Der Beirat betont einstimmig, daß als Ergänzung zu dem vorliegenden Gesetzentwurf der Bundesregierung eine Konkretisierung der Bundesgarantie unerläßlich ist. Darüber hinaus bestätigt der Beirat seine wiederholt geäußerte Auffassung, daß eine Mindestrücklage in Höhe von einer Monatsausgabe zu Lasten der Versicherungsträger nicht ausreichend ist (vgl. Ziffer 6).

3. Bei den Anpassungen der Geldleistungen aus der gesetzlichen Unfallversicherung ist die Sachlage in vieler Hinsicht anders als bei den gesetzlichen Rentenversicherungen, so daß die dargestellten unterschiedlichen Empfehlungen nicht zwingend auch auf die Unfallrenten zu übertragen sind. Weder liegen hier Defizite vor, noch sind die Berechnungsgrundlagen für die Renten identisch, da sich die neu zugehenden Unfallrenten nach dem letzten Arbeitsverdienst der Betroffenen. richten und die bereits laufenden Renten bisher jeweils an die Lohnentwicklung im vorvergangenen Jahr angepaßt wurden. Dennoch neigen einige Beiratsmitglieder dazu, zu empfehlen, daß die Erhöhung der Geldleistungen aus der Unfallversicherung für die Jahre 1979 bis 1981 auf die gleichen Sätze beschränkt wird wie in der gesetzlichen Rentenversicherung. Bei dieser Beurteilung spielt auch eine Rolle, daß sich die Unfallrenten ähnlich wie die Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung seit Jahren stärker erhöht haben, als dies — unter dem Einfluß der längerfristig erheblich gestiegenen Abgabenbelastung — bei den Nettoverdiensten vergleichbarer Beschäftigter der Fall war; insofern liegt es im Sinne der Gleichbehandlung, auch bei den Unfallrenten die Erhöhung entsprechend zu reduzieren. Im übrigen sollte auch bei der Unfallversicherung in der gegenwärtigen gesamtwirtschaftlichen Situation eine Anhebung der Beitragssätze, die sich vermutlich aus Anpassungen nach dem bisherigen Modus ergeben würde, vermieden werden.

   Umgekehrt hält eine große Mehrheit des Beirats es für richtig, wenn in der Unfallversicherung nach dem bisherigen Verfahren vorgegangen wird, die Geldleistungen Anfang 1979 also um 6,9 v. H. erhöht werden, weil hier kein Anlaß zur Änderung des bisherigen Anpassungsverfahrens besteht. Die Situation der Unfallversicherung ist nach Auffassung dieser Sozialbeiratsmitglieder nicht mit jener der gesetzlichen Rentenversicherung vergleichbar, da hier in weitaus überwiegendem Umfang Teilrenten an im Erwerbsleben stehende Personen gezahlt werden, die sowohl von den geringeren Nettolohnsteigerungen der Aktiven betroffen waren als auch von der Aktualisierung der Rentenentwicklung. Damit entfällt nach der Auffassung dieser Beiratsmitgieder auch der Grund für die im Gesetzentwurf vorgesehene Lastenverschiebung zwischen Unfall- und Rentenversicherung bei den Waisenrenten.

B. Die finanzielle Entwicklung bis 1982

4. Die Bundesregierung legt für die Beurteilung der finanziellen Entwicklung wieder Vorausberechnungen für 15 Jahre mit verschiedenen Annahmenkombinationen vor *). Für die zu treffenden Entscheidungen orientiert sie sich an einer Rechnung, deren gesamtwirtschaftliche Grundannahmen ihrer jüngsten mittelfristigen Zielprojektion entsprechen. In dieser mittelfristigen „Grundrechnung" werden Entgeltssteigerungen von 5,5 v. H. in 1978, 6,0 v. H. in 1979 und jeweils 6,2 v. H. in den Jahren 1980 bis 1982 angenommen. Daneben wird von einer Zunahme der Beschäftigtenzahl um 0,2 v. H. in 1978, 0,7 v. H. in 1979 und 0,2 v. H. im Durchschnitt der Jahre 1980 bis 1982 ausgegangen, wobei auch Veränderungen der Altersstruktur der Bevölkerung zu beachten waren. Für die Berechnung der Rentenversicherungsbeiträge der Bundesanstalt für Arbeit werden — daraus abgeleitet — jährlich 750 000 Leistungsempfänger unterstellt. Der Beirat geht bei seinen Überlegungen von der auf diesen Annahmen beruhenden Vorausberechnung aus.

5. Würden die Bestandsrenten in den nächsten Jahren gemäß dem Anstieg der allgemeinen Bemessungsgrundlage (nach dem geltenden Berechnungsverfahren) angepaßt und bliebe im übrigen beim Leistungs- und Beitragsrecht der Status quo erhalten, so ergäbe sich bis 1982 eine Finanzierungslücke von insgesamt rd. 32 Mrd. DM, wenn die Schwankungsreserve auf dem Niveau einer Monatsausgabe gehalten werden soll.

   Mit beiden vom Sozialbeirat erörterten Maßnahmenvarianten (siehe Ziffer 2) wird angestrebt, diese Finanzlücke auf mittlere Sicht zu schließen. Dabei ist jedoch nicht nur das Ergebnis im Jahr 1982 zu beachten, sondern auch der Verlauf während dieser Periode. Will man nämlich die Anpassung zum 1. Januar 1979, die erst mit einem Abstand von eineinhalb Jahren der letzten Anpassung folgt, nicht niedriger ansetzen, als sie in Variante I bzw. Variante II vorgesehen ist, so sind im Hinblick auf die den Versicherungsträgern verbleibende Schwankungsreserve 1979 und 1980 die kritischen Jahre; bei etwas ungünstigerer Wirtschaftsentwicklung, als unterstellt, würde auch das Jahr 1981 noch in den kritischen Bereich gelangen. Um den insgesamt in den Vorausberechnungen noch enthaltenen Risiken Rechnung zu tragen und damit die Gefahr zu vermindern, daß weitere Konsolidierungsmaßnahmen notwendig werden, sind nach übereinstimmender Meinung des Sozialbeirats stärkere Maßnahmen zur finanziellen Verbesserung unerläßlich, als aus dem Endbetrag von 32 Mrd. DM hervorgeht, so wie es auch der Gesetzentwurf der Bundesregierung vorsieht. Der nach den Vorausberechnungen im Jahr 1981 wieder beginnende Anstieg der Schwankungsreserve auf den Stand von $1^3/_4$ Monatsausgaben Ende 1982 setzt bis dahin eine finanzielle Verbesserung in der Größenordnung von 40 Mrd. DM voraus. Damit wäre es auch möglich, die Anpassungen ab 1982 wieder direkt an die Entwicklung der Arbeitsentgelte zu binden; über diese Zielsetzung besteht im Beirat ebenfalls Einvernehmen.

   Bei der Variante I — mit Anpassungen von 4,5 und jeweils 4 v. H. sowie einer Erhöhung des Beitragssatzes im Jahre 1981 um 0,5 Prozentpunkte — ergibt sich diese Konsolidierung ganz überwiegend durch eine Abschwächung der Ausgabenexpansion, wobei durch die im Vergleich zum geltenden Anpassungsmodus verminderten Rentenanhebungen Einsparungen in Höhe von insgesamt 31 Mrd. DM erzielt werden könnten. Darüber hinaus entstünden bis 1982 Beitragsmehreinnahmen von insgesamt 6,5 Mrd. DM. In Variante II, bei der ein Krankenversicherungsbeitrag für Rentner und bereits für das Jahr 1979 eine Beitragserhöhung vorgesehen ist, beläuft sich der finanzielle Effekt des verminderten Rentenanstiegs auf 25,5 Mrd. DM, während mit Beitragsmehreinnahmen bis 1982 von insgesamt 13 Mrd. DM zu rechnen wäre. Hinzu kommen in beiden Varianten noch ergänzende Maßnahmen, durch die sich das finanzielle Ergebnis bis 1982 um rd. 1 Mrd. DM verbessert; diese Änderungen betreffen einmal das Ruhen von Renten wegen Berufs- und Erwerbsunfähigkeit beim Zusammentreffen mit Arbeitslosengeld, die Herabsetzung der Grenze, bis zu der Einkünfte von der Beitragspflicht befreit sind, sowie die Erstattung von Waisenrenten durch die Unfallversicherung. Zum Inhalt dieser ergänzenden Maßnahmen nimmt der Beirat in diesem Gutachten nicht Stellung.

   Im zeitlichen Ablauf unterscheiden sich die beiden Varianten im Hinblick auf die Entwicklung der Schwankungsreserve. Während bei Variante I die Reserve zunächst (bis 1981) stärker zurückgeht als bei Variante II, steigt sie bei Variante I in den weiteren Jahren stärker an (vgl. dazu nachfolgende Tabelle).

6. Die Grundrechnung ergibt, daß die Schwankungsreserve der Versicherungsträger im Jahr 1980 nach Variante I nur noch eine Monatsausgabe, nach Variante II 1,4 Monatsausgaben zu Lasten der Versicherungsträger beträgt, wobei zu berücksichtigen ist, daß ein Teil der Rücklage infolge der eingegangenen langfristigen Bindungen in diesem Zeitraum kaum liquidierbar ist. Trotz weitreichender Konsolidierungsmaßnahmen würde also die Schwankungsreserve in verhältnismäßig kurzer Zeit auf ein Niveau abgebaut, das vom Beirat als zu niedrig angesehen wird. Der Beirat sieht gerade durch die jüngsten Erfahrungen seine Auffassung bestätigt, daß wegen der konjunkturell und saisonal bedingten kurzfristigen Schwankungen der Einnahmen und Ausgaben Liquiditätsprobleme

*) Einige Bemerkungen zu den — wie gesetzlich vorgeschrieben — für einen Zeitraum von 15 Jahren angestellten Alternativrechnungen enthält Abschnitt D.

Die finanzielle Entwicklung der Rentenversicherungen der Arbeiter und der Angestellten von 1977 bis 1992 bei beiden im Sozialbeirat erwogenen Varianten

Annahmen

Entgelte:

1978 + 5,5 v. H., 1979 + 6,0 v. H., 1980 bis 1982 + 6,2 v. H. p. a., ab 1983 + 6,0 v. H. p. a.

Abhängig Beschäftigte:

1978 + 0,2 v. H., 1979 + 0,7 v. H., 1980 bis 1982 + 0,2 v. H. p. a., ab 1983 + 0,3 v. H. p. a.

Leistungsempfänger der Bundesanstalt für Arbeit:

1978 bis 1987 750 000 p. a., danach Rückgang um durchschnittlich jährlich 50 000

Jahr	Schwankungsreserve bei Variante I [1]) [3])		Schwankungsreserve bei Variante II [2]) [3])	
	in Mrd. DM	in Monatsausgaben	in Mrd. DM	in Monatsausgaben
1977	25,3	3,3	25,3	3,3
1978	15,3	1,9	15,4	1,8
1979	10,4	1,2	12,0	1,4
1980	8,9	1,0	12,7	1,4
1981	12,7	1,4	15,3	1,7
1982	16,5	1,8	17,4	1,8
1983	20,8	2,1	19,9	2,0
1984	26,0	2,5	23,0	2,1
1985	32,0	2,9	26,6	2,3
1986	38,3	3,2	30,3	2,5
1987	44,7	3,5	33,9	2,6
1988	51,1	3,8	37,0	2,7
1989	57,3	4,0	39,6	2,7
1990	63,1	4,1	41,6	2,7
1991	67,7	4,2	41,8	2,5
1992	70,4	4,0	39,7	2,2

[1]) Maßnahmen bei Variante I:
Anpassung der Renten 1979 4,5 v. H., 1980 und 1981 4,0 v. H., danach Bruttoanpassung, ebenso Zugang Beitragssatz ab 1. 1. 1981 18,5 v. H.

[2]) Maßnahmen bei Variante II:
KVdR-Beitrag der Rentner 1979 2,0 v. H., 1980 4,0 v. H., ab 1981 5,5 v. H. p. a. Beitragssatz ab 1. 1. 1979 18,5 v. H.

[3]) Als weitere Maßnahmen sind in den Berechnungen berücksichtigt:
- Ruhen von BU/EU-Renten neben Arbeitslosengeld
- Neuregelung der Geringfügigkeitsgrenzen für die Versicherungsfreiheit
- Erstattung von Waisenrenten durch die Unfallversicherung in bestimmten Fällen
- Erstattung der RV an die UV im Zusammenhang mit der Gewährung von Kinderzulagen fallen weg

bei der Rentenversicherung nur zu vermeiden sind, wenn das Rücklagenminimum wieder wesentlich höher angesetzt wird. Angesichts des ohnehin beträchtlichen Konsolidierungsbedarfs empfiehlt er gleichwohl keine noch weitergehenden Maßnahmen auf der Einnahmen- oder Ausgabenseite, zumal nach der Grundrechnung die Reserven ab 1981 wieder ansteigen. Letzteres ist darauf zurückzuführen, daß in diesem Jahr nochmals eine — im Vergleich zum geltenden Anpassungsmodus — geringere Rentenanhebung erfolgen soll, in Variante I darüber hinaus die vorgesehene Beitragssatzanhebung wirksam wird. Dazu kommt, daß sich das zahlenmäßige Verhältnis von Rentnern zu Beitragszahlern wegen der zu erwartenden Änderungen im Altersaufbau der Bevölkerung bis in die zweite Hälfte der achtziger Jahre wieder etwas verbessern dürfte. Es muß aber auch die Möglichkeit ins Auge gefaßt werden, daß die gesamtwirtschaftliche Entwicklung ungünstiger verläuft, als in der mittelfristigen Vorausberechnung angenommen. Um in einem solchen Fall Finanzierungsschwierigkeiten der Rentenversicherung auszuschließen, hält es der gesamte Beirat für unerläßlich, die Bundesgarantie durch ein Ausführungsgesetz in der Weise zu präzisieren, daß diese nicht erst dann einsetzt, wenn die Reserven der Versicherungsträger bereits aufgezehrt sind.

7. Die von der Bundesregierung vorgesehene „Risikoabsicherungsklausel" deckt diesen Fall einer unerwarteten kurzfristigen finanziellen Verschlechterung nicht ab, da sie erst greifen soll, wenn vor allem die Lohnentwicklung in zwei aufeinanderfolgenden Kalenderjahren wesentlich schwächer verlaufen ist, als in der Grundrechnung unterstellt wurde. Der Beirat hält eine solche Klausel für in dem hier betrachteten Zeitraum wenig wirksam; einige Beiratsmitglieder lehnen sie wegen der damit geschaffenen Unsicherheit für die Rentner ab. Sollte sie beschlossen werden, so betont die Mehrheit des Beirats, daß die dann von der Bundesregierung auf der Einnahmen- und/oder der Ausgabenseite vorzuschlagenden Maßnahmen keine Minderung der Anpassungssätze unter das jetzt vorgesehene Maß enthalten sollten. Andere Beiratsmitglieder wollen mit Rücksicht auf die schon heute sehr hohe Belastung der Aktiveneinkommen mit Steuern und Sozialbeiträgen und die weitere Kostenentwicklung erneute Beitragserhöhungen ausgeschlossen wissen.

C. Die hauptsächlichen Unterschiede zwischen den beiden empfohlenen Varianten

8. Die im Sozialbeirat diskutierten Varianten zur Konsolidierung der Rentenfinanzen unterscheiden sich grundsätzlich in zwei Punkten, von denen der eine die Ausgaben, der andere die Einnahmen betrifft. Auf der Ausgabenseite streben zwar beide Konzepte die für erforderlich gehaltene Einsparung durch eine weniger starke Er-

höhung der auszuzahlenden Renten an, als sie sich bei voller Anpassung entsprechend dem Anstieg der allgemeinen Bemessungsgrundlage ergäbe. Dabei will jedoch die Variante II grundsätzlich die Verknüpfung der jährlichen Rentenanpassungen mit dem Lohnanstieg — mit der bereits im 20. Rentenanpassungsgesetz vorgenommenen Teilaktualisierung — erhalten; sie will eine Entlastung dadurch erreichen, daß die sich nach diesem Verfahren ergebenden Rentenanpassungen durch einen in drei Stufen einzuführenden Krankenversicherungsbeitrag der Rentner gekürzt werden. Die von der Bundesregierung beschlossene Variante I weicht dagegen mit einer unmittelbaren Festlegung der Anpassungssätze in den drei kommenden Jahren bewußt von der bisher an die Lohnentwicklung gebundenen Anpassung ab. Was die zweite Abweichung — auf der Einnahmenseite — betrifft, so wollen die der Variante I zustimmenden Beiratsmitglieder höhere Beitragssätze jedenfalls bis einschließlich 1980 aus gesamtwirtschaftlichen, speziell beschäftigungspolitischen Gründen vermeiden, während die Anhänger der Variante II den Beitragssatz ab 1. Januar 1979 heraufsetzen wollen, um die unvermeidlichen Konsolidierungslasten breiter zu verteilen.

9. Bei einer Anpassung der Renten entsprechend der Variante I ergibt sich das Problem der Gleichbehandlung von Bestandsrenten und Zugangsrenten. Da letztere immer nach der allgemeinen Bemessungsgrundlage des laufenden Jahres festzusetzen sind, muß dieser Maßstab in den Jahren mit geringerer Anhebung der Bestandsrenten mit den entsprechenden Prozentsätzen fortgeschrieben werden, um ein Auseinanderlaufen der beiden Rentenarten zu vermeiden. Der Anstieg der Rentenbemessungsgrundlage richtet sich also in diesen Jahren nicht mehr nach dem Anstieg der Versichertenentgelte im Durchschnitt der vorausgegangenen drei Jahre, während im Gegensatz dazu bei der Variante II die Fortschreibung in ihrer gegenwärtigen Form erhalten bleibt.

Die abweichende Behandlung der Rentenbemessungsgrundlage in den beiden Varianten könnte nur dann als eine lediglich formale Frage erscheinen, wenn im einen wie im anderen Fall das gleiche Ergebnis für die Rentenerhöhungen zustande käme. Dies ist jedoch keineswegs gewährleistet; zudem kommen zu den quantitativen Unterschieden solche prinzipieller Natur hinzu.

Was zunächst die finanziellen Auswirkungen betrifft, so sind in Variante I die Rentenerhöhungen von vornherein festgelegt; das Ausmaß der finanziellen Entlastung hängt dann davon ab, wie sich die Durchschnittsverdienste tatsächlich entwickeln und wie dementsprechend die Renten nach altem Recht gestiegen wären. Bei der Variante II hingegen können die Minderausgaben genau kalkuliert werden, da hier ein von Anfang an feststehender Abzug von den Rentenanpassungen vorgesehen ist, deren Höhe im Gegensatz zu Variante I nicht a priori fixiert ist. Die finanzielle Unsicherheit, die durch den time-lag der allgemeinen Bemessungsgrundlage gegeben sein kann, bleibt indessen erhalten.

Beide Varianten würden auf der Ausgabenseite dann zum gleichen finanziellen Ergebnis führen, wenn die sich in Variante II gemäß der Entgeltsentwicklung ergebenden jährlichen Anpassungssätze abzüglich der geplanten zeitlich gestaffelten Abschläge durch die Einführung eines Krankenversicherungsbeitrags ebenso hoch ausfallen wie die festgelegten Steigerungsraten nach Variante I. Im Jahr 1979, für das der für dieses Jahr maßgebliche Anstieg der allgemeinen Bemessungsgrundlage nach bisherigem Modus bereits feststeht (+7,2 v. H.), würde sich nach Variante II ein höherer Rentenanstieg ergeben (+7,2 v. H. —2 v. H.), als nach Variante I (+4,5 v. H.) jetzt vorgesehen ist. Geht man für die folgenden Jahre von der Grundrechnung der Bundesregierung aus, würden die Rentenanhebungen nach Variante II ebenfalls etwas höher ausfallen. Weicht freilich die tatsächliche Entgeltsentwicklung von diesen Annahmen ab, kann es auch zu anderen Ergebnissen kommen. Im Falle geringerer Entgeltssteigerungen könnten die Rentenerhöhungen nach der Variante II auch niedriger ausfallen als nach dem Konzept der Bundesregierung. In diesem Falle wäre allerdings für die Jahre ab 1980 auch die Gefahr vermindert, daß die Schwankungsreserve die Grenze einer Monatsausgabe unterschreitet (vgl. Ziffer 6), weil zwar einerseits — ebenso wie in Variante I — die Beitragseinnahmen schwächer zunehmen würden, andererseits aber auch die Rentenausgaben, wenn auch erst mit zeitlichem Abstand, langsamer steigen würden. In dieser Flexibilität bzw. der Aufrechterhaltung eines Zusammenhanges zwischen Renten und Aktiveneinkommen sehen die Vertreter der Variante II den Vorteil dieser Lösung. Vertreter der Variante I sehen demgegenüber in dem Konzept der Bundesregierung Vorteile: Danach würden die festgelegten Anpassungssätze auch dann nicht unterschritten werden, wenn die Entgeltssteigerungen niedriger ausfielen als in der Grundrechnung der Bundesregierung angenommen; umgekehrt würde sich bei einem stärkeren Anstieg der Durchschnittsverdienste eine höhere Schwankungsreserve ergeben, die grundsätzlich erwünscht ist.

Damit sind indirekt auch schon die prinzipiellen Unterschiede der beiden Varianten auf der Ausgabenseite angesprochen. Bei Variante II sind die von der vollen Anpassung vorzunehmenden Abschläge von vornherein begrenzt. Die Befürworter dieser Variante betonen, daß der Krankenversicherungsbeitrag der Rentner prozentual nicht höher ausfallen könne als der Arbeitnehmerbeitrag zur Krankenversicherung, so daß seine Einführung in drei Stufen nur bis zu einer Grenze von 5,5 v. H. bzw. bis zur Hälfte des 1981/82 geltenden Durchschnittsbeitragssatzes zur gesetzlichen Krankenversiche-

rung vertretbar sei. Infolgedessen sei die Gefahr, daß nach den Ausnahmejahren nicht wieder die an die Bruttolohnsteigerungen anknüpfende Anpassung zum Zuge komme, wesentlich geringer als bei einer von dem Anstieg der Einkommen unabhängig festgesetzten Rentenanhebung, die theoretisch beliebig fortgesetzt werden könne. Demgegenüber wurde zugunsten der Variante I betont, daß gerade die klare Abweichung von der Entwicklung der Entgeltssteigerungen den Ausnahmecharakter dieser drei Jahre besonders betone. Außerdem verbliebe bei Variante I mehr Spielraum für eine grundsätzliche Neuregelung der Krankenversicherung der Rentner. Endlich bedeuteten feste Anpassungssätze keinen Verstoß gegen die Rentenregelung von 1957, denn diese schreibe nur vor, daß die Renten angepaßt werden, nicht aber, daß sie im gleichen Ausmaß angepaßt werden müßten, wie die allgemeine Bemessungsgrundlage gestiegen ist. Die Höhe sei also bewußt offengelassen, auch wenn im allgemeinen bei normaler Wirtschaftsentwicklung die volle Anpassung anzustreben sei. Dazu weisen Vertreter der Variante II darauf hin, daß bei der von ihnen favorisierten Lösung ihrer Meinung nach der Verstoß gegen die seit 1959 geübte Anpassungsregelung weniger ins Gewicht falle als bei Variante I.

Der Beirat konnte keine Einigkeit darüber erzielen, ob entweder die KVDR-Abzüge oder feste Anpassungssätze den Interessen der Rentner mehr entgegenkommen und auch leichter verständlich seien. Einerseits sei die Beteiligung der Rentner an den Kosten ihrer Krankenversicherung durchaus einzusehen, dagegen würden Abweichungen von der bisherigen Übung der vollen Anpassung und damit von der — zeitlich verzögerten — Parallelität zur Entgeltssteigerung eher als Bruch der Anpassungsgrundsätze verstanden. Andererseits mache die Festlegung geringerer Anpassungssätze den Anlaß für die Maßnahmen — die unvermeidliche längerfristige Korrektur des Rentenniveaus (siehe auch Ziffer 10) — deutlicher sichtbar. Auch schaffe sie größere Klarheit über die für die nächsten Jahre zu erwartende Höhe der Renten, wobei für die Folgezeit bereits festgelegt sei, zur Anknüpfung an die Entgeltsentwicklung zurückzukehren. Welche der beiden Varianten auch verwirklicht werde, so sei über 1982 hinaus ohnehin nur gewiß, daß die Renten im Falle weiteren wirtschaftlichen Wachstums ebenfalls steigen werden; jede weitere Aussage sei unsicher, bevor nicht über die nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. März 1975 bis 1984 zu regelnde Gleichbehandlung von Mann und Frau in der Rentenversicherung entschieden sei.

10. Der zweite Grundunterschied zwischen den beiden Varianten liegt darin, daß die Variante I eine Heraufsetzung des Beitragssatzes um 0,5 Prozentpunkte erst ab 1981 vorsieht, wobei ein Verzicht auf die Beitragssatzerhöhung bei einer günstigen finanziellen Entwicklung durch eine einfache Rechtsverordnung möglich sein soll, die Variante II den höheren Beitragssatz dagegen bereits ab 1. Januar 1979 fest in die Gesamtregelung einbezieht. Die Befürworter der Variante I weisen dabei darauf hin, daß das Rentenniveau, zumal wenn es als Verhältnis der — praktisch Nettoeinkommen darstellenden — Renten zu den Nettoverdiensten der Versicherten gemessen werde, in den vergangenen Jahren stark gestiegen ist und daß daher aus verteilungspolitischen wie aus finanziellen Gründen eine Korrektur gerechtfertigt und langfristig erforderlich sei. Auch sei eine zusätzliche Belastung der Unternehmen nicht erwünscht, um die erforderliche Belebung der Investitionstätigkeit und damit die Schaffung neuer Arbeitsplätze, durch die die gegenwärtige Unterbeschäftigung abgebaut werden könnte, nicht zu gefährden. Dies gelte um so mehr, als bei der gegebenen und in näherer Zukunft zu erwartenden Wirtschaftslage davon auszugehen sei, daß die Erhöhung des Beitragssatzes nicht überwälzt werden kann, also ertragsmindernd wirken würde; eine Überwälzung sei im übrigen im Interesse der Preisniveaustabilität auch prinzipiell nicht als positiv zu beurteilen. Demgegenüber weisen die Befürworter der Variante II darauf hin, daß der Anstieg des Rentenniveaus zu einem erheblichen Teil auf die Auswirkungen des Anpassungs-time-lag zurückzuführen ist. Sie betonen weiterhin die größere soziale Ausgewogenheit ihres Vorschlages, da sowohl Rentner als auch Beitragszahler von vornherein an den unvermeidbaren Konsolidierungslasten beteiligt würden, und legen Wert auf die Feststellung, daß die Auswirkungen einer Beitragssatzerhöhung im Jahre 1981, wie in Variante I vorgesehen, auf die wirtschaftliche Entwicklung nur mit erheblichen Unsicherheitsfaktoren eingeschätzt werden können.

D. Zur langfristigen finanziellen Entwicklung

11. Der Sozialbeirat hält es nach wie vor für richtig, daß die Bundesregierung auch in diesem Jahr neben der mittelfristigen Grundrechnung, auf die in den Teilen A bis C dieses Gutachtens Bezug genommen wurde, wieder mehrere langfristige Alternativrechnungen vorlegt. Diese Modellrechnungen gehen von den im Gesetzentwurf der Bundesregierung festgelegten Anpassungssätzen sowie der ab 1981 vorgesehenen Beitragssatzsteigerung um 0,5 Prozentpunkte aus (Variante I) und treffen hierbei unterschiedliche Annahmen über die zukünftige Entwicklung der Löhne und der Beschäftigten. Für die Jahre ab 1982 wird unterstellt, daß die Renten wieder laufend entsprechend dem Anstieg der aus den Bruttoverdiensten abgeleiteten Rentenbemessungsgrundlage angepaßt werden, womit grundsätzlich wieder Anschluß an das bis 1977 übliche Verfahren gewonnen wird. Die insgesamt neun Alternativrechnungen mit je-

weils drei unterschiedlichen Lohn- und Beschäftigungsannahmen erfassen allerdings nicht die gesamte Spannweite der möglichen Entwicklung. So wäre es z. B. denkbar, daß die Löhne bei zukünftig geringeren Produktivitätssteigerungen sowie einer auch längerfristig niedrigeren Inflationsrate im Jahresdurchschnitt nominal um weniger als 5 v. H. zunehmen — eine Entwicklungsvariante, die in den vorliegenden Modellrechnungen ebensowenig berücksichtigt wird wie Lohnsteigerungen über 7 v. H. Auch die Annahmen über die Beschäftigungsentwicklung sind mit erheblichen Unsicherheiten behaftet. Die hiermit verbundenen finanziellen Risiken bzw. Entlastungen lassen sich jedoch anhand der in den vorliegenden Beispielsrechnungen ausgewiesenen Differenzen bei unterschiedlichen Lohn- und Beschäftigungsannahmen ungefähr abschätzen.

Schon bei einem längerfristigen Lohnanstieg von 5 v. H. — und erst recht bei niedrigeren Werten — würde die gesetzlich vorgeschriebene Mindestrücklage in Höhe einer Monatsausgabe ab 1980 unterschritten, sofern keine zusätzlichen Maßnahmen beschlossen würden. Bei Eingriffen auf der Einnahmenseite müßten in diesem Falle die Beiträge über das vorgesehene Maß hinaus (bei der 5 v. H.-Variante um einen Prozentpunkt, bei geringeren Lohnsteigerungen noch mehr) angehoben oder andere Maßnahmen ergriffen werden. Freilich wäre bei solchen Entgeltssteigerungen zu bedenken, daß dann der jetzt erreichte hohe Stand des Rentenniveaus (d. h. des Verhältnisses der durchschnittlichen Rente bei 40 oder 45 Versicherungsjahren zu den Durchschnittsentgelten der Versicherten) praktisch beibehalten bliebe, während diese Relation nach der Grundrechnung und noch mehr bei darüber hinausgehenden Lohnsteigerungen sinken würde.

Die langfristigen Rechnungen zeigen andererseits, daß bei 6 v. H. und mehr betragenden Lohnsteigerungen keine zusätzlichen Maßnahmen zur Konsolidierung der Rentenfinanzen erforderlich sind (es sei dann, es würden weitere Belastungen z. B. aus der verfassungsrechtlich gebotenen Gleichbehandlung der Geschlechter in der Alterssicherung oder aus einer zur Entlastung des Arbeitsmarktes vorgenommenen Ausweitung der flexiblen Altersgrenze entstehen). Freilich muß vor der Auffassung gewarnt werden, daß die Rentenversicherungen um so mehr im Lot sind, je höher die Einkommenszuwächse ausfallen. Denn günstigere finanzielle Abschlüsse würden in diesem Fall nur widerspiegeln, daß hohe Entgeltssteigerungen bei (vorübergehend) fixierten bzw. den Löhnen erst mit zeitlichem Abstand folgenden Rentenanpassungen zu einem niedrigeren Rentenniveau führen. Über diese unmittelbaren Konsequenzen hinaus müssen auch die Risiken einer wiederauflebenden inflationären Entwicklung für Wachstum und Beschäftigung und die möglichen Rückwirkungen auf die generelle Leistungsfähigkeit der gesetzlichen Alterssicherung bedacht werden.

Die vorliegenden Modellrechnungen bestätigen im übrigen die frühere Erfahrung, daß im Rahmen der absehbaren demographischen Entwicklung die zukünftige Finanzlage der Rentenversicherungen stärker von der Höhe der jährlichen Lohnsteigerungen als von der Zahl der Beschäftigten abhängt. Der Einfluß der Beschäftigungsentwicklung auf die finanzielle Lage der Rentenversicherung wird sich im Berichtszeitraum zudem noch dadurch vermindern, daß die Bundesanstalt für Arbeit zukünftig Beiträge zur Rentenversicherung für ihre Leistungsempfänger zu zahlen hat. In den Rechnungen zeichnet sich schließlich ab, daß etwa ab 1990 der dann ungünstiger werdende Bevölkerungsaufbau sich auszuwirken beginnt, was neue Probleme aufwirft.

II. Zum Problem der langfristigen Regelung der Rentenanpassungen

12. Der Sozialbeirat geht davon aus, daß die Errungenschaft der Rentenreform von 1957, die Rentner am allgemeinen Einkommenszuwachs zu beteiligen, nicht aufgegeben werden darf.

Einer grundsätzlichen, längerfristig konzipierten Neuregelung der Rentenformel setzt sowohl die für die Lebenseinkommensplanung der Menschen erforderliche Kontinuität als auch das Prinzip der Wahrung der durch Beitragsleistung begründeten Rentenansprüche deutlich Grenzen. Gleichwohl ist es derzeit notwendig, die Modalitäten der Anpassung neu zu überdenken. Dafür sprechen zunächst verteilungspolitische Überlegungen: Steigt nämlich die Belastung der Erwerbstätigeneinkommen mit Steuern und Sozialabgaben tendenziell, wie dies seit längerem der Fall war, so erhöhen sich bei dem geltenden Anpassungsverfahren die nur mit dem „Ertragsanteil" besteuerten und von Sozialbeiträgen freien Renten dauerhaft stärker als die Nettoverdienste der Versicherten. Einen weiteren Anlaß zur Überprüfung des Anpassungsmodus gibt, daß die Altersversorgung aus verschiedenen Versorgungssystemen heute sehr unterschiedlich ist. Schließlich wird die vom Bundesverfassungsgericht bis 1984 geforderte Gleichbehandlung der Geschlechter bei der Rentenversicherung Weiterwirkungen auf das System der gesamten Alterssicherung haben. Rechtzeitig einstellen muß man sich aber auch auf die längerfristigen finanziellen Probleme der Rentenversicherung, die sich z. B. aus der zu erwartenden Verschlechterung des Altersaufbaus der Bevölkerung nach 1990 ergeben. Einen anderen kritischen Punkt stellt dar, daß aus der den Löhnen erst mit zeitlichem Abstand folgenden Rentenanpassung ständige und keineswegs regelmäßige Schwankungen im Verhältnis zwischen Löhnen und Renten resultieren, die verteilungspolitisch unbegründet und

für die jeweiligen Betroffenen nicht leicht verständlich sind; zugleich ergeben sich Schwankungen zwischen der Entwicklung von Einnahmen und Ausgaben der Versicherungsträger, welche die Finanzierung der Rentenversicherung zeitweise in zu günstigem Licht erscheinen lassen, sie zuweilen aber auch erschweren. Auch diese Effekte könnten durch eine Änderung des Anpassungsmodus abgeschwächt werden, wobei jedoch die von dem jetzigen Anpassungssystem auf den Wirtschaftsverlauf ausgehenden antizyklischen Impulse beeinträchtigt würden.

13. Als Veränderungen der Anpassungssystematik werden vor allem die Besteuerung der Renten, die Nettoanpassung und die Aktualisierung der Bemessungsgrundlage diskutiert. Der Sozialbeirat ist hierauf bereits in seinem letztjährigen Anpassungsgutachten (Drucksache 8/132, Anlage II) ausführlich eingegangen und beschränkt sich nun darauf, das Ergebnis seiner im vergangenen Jahr fortgeführten Überlegungen — unter Berücksichtigung durch die neuere Entwicklung hinzugekommener Aspekte — noch einmal zusammenfassend darzulegen. Ebenso wie vor einem Jahr wird davon abgesehen, gerade in dem vorliegenden Gutachten konkrete Vorschläge zur Neuregelung der Rentenanpassung auf Dauer zu unterbreiten (vgl. auch Ziffer 14). Denn dieses Gutachten hat vor allem die Folgerungen aus den akuten Finanzproblemen der Rentenversicherung zum Gegenstand; keine der drei genannten Maßnahmen würde aber in den nächsten Jahren die Finanzlage der Rentenversicherung wesentlich verbessern, unter bestimmten Bedingungen könnten sie sogar belastend wirken. Was die volle Heranziehung der Renten zur *Einkommensteuer* betrifft, müßten die Renten — wenn die unerwünschte Konsequenz vermieden werden soll, daß ein großer Teil der Renten auf Grund der erstmaligen Besteuerung absolut sinkt — zunächst um einen Prozentsatz, der mindestens der durchschnittlichen Steuerbelastung aller Rentner (oder der eines „typischen" Rentners) entspricht, aufgestockt und danach individuell besteuert werden. Allerdings wäre damit im Jahre des Übergangs zur Besteuerung für die Rentenversicherung keine finanzielle Verbesserung zu erwarten. Es entstünden sogar zusätzliche Kosten, wenn die Mehreinnahmen aus der Rentenbesteuerung — die ja auch Ländern und Gemeinden zufließen — nicht voll über entsprechend höhere Bundeszuschüsse an die Versicherungsträger zurückgeleitet würden. Erst wenn sich in den folgenden Jahren bei wachsendem Einkommen die Progression des Einkommensteuertarifs auswirkt, wären Mehreinnahmen aus der Rentenbesteuerung zu erwarten, welche die Kosten der im Übergang für erforderlich gehaltenen (und mit den Rentenanpassungen fortgeschriebenen) Aufstockung übersteigen.

Auf mittlere Sicht würde auch die *Nettoanpassung* nur zu einer finanziellen Erleichterung führen, wenn die prozentuale Abgabenbelastung der Erwerbstätigen weiter steigt. Im Jahre 1978 wird die Steuerbelastung wegen der 1977 beschlossenen Steuerermäßigungen (Steueränderungsgesetz 1977 vom 16. August 1977 sowie das Gesetz zur Steuerentlastung und Investitionsförderung vom 4. November 1977) jedoch fühlbar zurückgehen; der damit verbundene vergleichsweise kräftige Anstieg der Nettoverdienste würde im Falle des Übergangs zur Nettoanpassung dann in der Folgezeit entsprechend höhere Rentenanpassungssätze nach sich ziehen. Aber auch in den folgenden Jahren ist eine stärkere Zunahme der Abgabenbelastung der Erwerbstätigen fraglich; zum einen werden nämlich bei den Steuern von Zeit zu Zeit Entlastungen durch eine Korrektur des Einkommensteuertarifs unvermeidlich sein, zum anderen sind einer stärkeren Erhöhung der Sozialversicherungsabgaben mit Rücksicht auf die möglichen negativen Folgen eines Anstiegs der Abgabenlast für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung enge Grenzen gesetzt.

Eine *Aktualisierung* der Rentenanpassung, mit der die allgemeine Bemessungsgrundlage auf zeitnähere Durchschnittsverdienste bezogen wird, dürfte in den kommenden Jahren ebenfalls kaum zu einem wesentlich günstigeren finanziellen Ergebnis führen. Durch die Aktualisierung, zumal wenn sie in vollem Umfang erfolgt, d. h. die Bemessungsgrundlage an die gleichzeitige Lohnentwicklung anschließt, wird das Rentenniveau (definiert als Verhältnis der Rente eines Rentenberechtigten mit 40 Versicherungsjahren und mit einem Individualfaktor von 1 im Verhältnis zum gleichzeitigen durchschnittlichen Versichertenentgelt) des Zeitpunktes, in dem die Aktualisierung erfolgt, eingefroren. Bei dem bisher in der Rentenformel enthaltenen time-lag läge dieses Rentenniveau bei niedrigeren Lohnsteigerungsraten hoch, bei hohen niedrig. Eine finanzielle Einsparung würde sich also durch die Aktualisierung bei sonstiger Beibehaltung des Anpassungsmodus nur dann ergeben, wenn niedrigere Lohnsteigerungsraten bei jetzigem time-lag zu einem höheren Rentenniveau führen würden, als das durch die Aktualisierung eingefrorene Rentenniveau beträgt. Eine Aktualisierung wäre sogar mit Mehrausgaben verbunden, falls sich der Lohnanstieg einmal wieder beschleunigen würde. Die gegenwärtig diskutierten Maßnahmen (siehe Teil I, insbesondere Ziffer 2 dieses Gutachtens) würden bei Anwendung der Variante II diese Situation nicht ändern, da das Rentenniveau nach der Übergangszeit der Einführung des KVdR-Beitrages, also ab 1982, auf einem höheren Sockel aufbauen würde, als das nach Variante I der Fall wäre. Variante I würde das Rentenniveau auf längere Sicht im Vergleich zu dem bei Beibehaltung des bisherigen Anpassungsverfahrens zu erreichenden Niveau zurückhalten, also die Aussichten auf ein finanziell positives Ergebnis der Aktualisierung verbessern.

14. Alle diskutierten Vorschläge versprechen also finanziell gesehen besonders für die unmittelbar bevorstehenden Jahre wenig Erfolg; derartige

Veränderungen des Rentensystems sollten daher im Hinblick auf ihre langfristigen Wirkungen und insbesondere auf die damit verbundenen sozialpolitischen Konsequenzen erörtert werden, vor allem auch unter Beachtung der oben genannten Grenzen für solche Neuregelungen (Ziffer 12), nicht indessen unter dem speziellen Aspekt der nächsten Rentenanpassungen, der dieses Gutachten bestimmt. Auch ist in diesem Zusammenhang zu beachten, daß in der nächsten Zukunft Vorentscheidungen über die Gleichstellung der Geschlechter in der Alterssicherung fallen werden. Da hierbei wegen der weitreichenden Problematik der Aufgabenbereich des Sozialbeirats teilweise — wie etwa bei der Beurteilung steuersystematischer oder administrativer Probleme — erheblich überschritten wird, sollten auch andere Gremien an der Diskussion über ein verändertes Anpassungskonzept beteiligt werden. Der Sozialbeirat hält es für unerläßlich, daß die auf konkrete Vorschläge abzielenden Vorarbeiten unverzüglich in Angriff genommen werden.

15. Bei dem Urteil über die Besteuerung wie die Nettoanpassung der Renten stehen verteilungspolitische Überlegungen im Mittelpunkt. Denn beide Konzepte zielen darauf ab zu vermeiden, daß sich das Rentenniveau — wie bei der derzeitigen Anpassungsregelung der Fall — mit wachsender Abgabenbelastung der Aktiven immer mehr den Nettoverdiensten annähert. Mit dem pauschalen Verfahren der Nettoanpassung wird der Anstieg der Steuer- und Beitragslast im Durchschnitt der Versicherten berücksichtigt, was zu einer entsprechend niedrigeren Anpassungsrate führt, ohne daß die Abstufung der Renten untereinander sich änderte. Problematisch sind dabei nicht nur die Verzerrungen, die sich sozusagen bei einer simulierten Besteuerung zu Durchschnittswerten im Vergleich zu jener nach den individuellen Verhältnissen ergeben (gleich hoher Abschlag vom Bruttoanpassungssatz bei hohen und niedrigen Renten, keine Berücksichtigung sonstiger Alterseinkünfte), sondern es entstehen auch definitorische Schwierigkeiten. So ist offen, ob man von der durchschnittlichen Belastung aller unselbständig Beschäftigten im Rahmen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung oder von der Abzugsquote eines „typischen Falles" (der wiederum verschieden definiert werden kann) ausgehen soll; auch solche mehr oder minder willkürlichen Festlegungen könnten durchaus verteilungspolitische Konsequenzen haben.

Die Besteuerung wäre demgegenüber die systematisch korrektere Lösung, weil sie es ermöglicht, nach der individuellen Leistungsfähigkeit zu differenzieren, zumal hierbei auch die sonstigen Einkünfte der Rentner mitberücksichtigt werden könnten. Allerdings würde sich beim derzeit geltenden Einkommensteuertarif der durchschnittliche Steuersatz der Renten im unteren Bereich der Proportionalzone vergleichsweise stark erhöhen. Bei der Einführung der Besteuerung wäre — wie bereits erwähnt — das Problem der Besitzstandswahrung zu lösen, während bei der Nettoanpassung keinerlei Übergangsprobleme entstünden, wenn die — bisher aus den Bruttoentgelten abgeleitete — allgemeine Bemessungsgrundlage künftig mit dem Anstieg der Nettoverdienste fortgeschrieben würde. Faßt man die Rente — zumindest teilweise — als Auflösung von (durch Beitragszahlung gebildeten) Ersparnissen auf, so stellt sich darüber hinaus grundsätzlich die Frage, ob es gerechtfertigt ist, Renten über den Ertragsanteil hinaus zu besteuern. Zu bedenken ist in diesem Zusammenhang ferner, daß es auch andere Sparformen gibt, bei denen die Mittel gleichfalls steuerbegünstigt gespart wurden und die Auflösung ebensowenig abgabenpflichtig ist. Mit beiden Arten der nettolohnbezogenen Rentendynamik — der Besteuerung wie der Nettoanpassung — stellen sich also zahlreiche Probleme, die nicht nur die praktische Handhabung betreffen und auf den Rentenversicherungsbereich allein bezogen sind, sondern darüber hinaus auf das Steuersystem, auf die gesamte Alterssicherung einschließlich der privaten und betrieblichen Altersvorsorge sowie auf andere Transferleistungen (etwa die Sparförderung) ausstrahlen; ihre Lösung kann deshalb nicht isoliert, sondern nur im Zusammenhang mit allen betroffenen Bereichen gesucht werden.

16. Die volle Aktualisierung der Bemessungsgrundlage würde einen parallelen Anstieg von Renten und Arbeitseinkommen bedeuten und damit das Verhältnis dieser beiden Größen auf dem zum Zeitpunkt des Systemwechsels erreichten Niveau einfrieren. Damit würde die aus einer unterschiedlichen Entwicklung beider Einkommensgrößen herrührende Kritik der sich jeweils sozial benachteiligt fühlenden Gruppen gegenstandslos; zugleich würden auch die dadurch bedingten Schwankungen in den Rentenfinanzen beseitigt. Für die längerfristige Vorausschätzung der finanziellen Entwicklung würde die Höhe der Lohnannahmen keine Rolle mehr spielen; damit würde es auch vermieden, daß auf der Basis bestimmter Prämissen über die Lohnsteigerung gesetzliche Maßnahmen beschlossen werden, die sich später — wenn die tatsächliche Lohnentwicklung anders verläuft — als Fehlentscheidung erweisen. Andererseits ist jedoch zu bedenken, daß mit der Aktualisierung auf den — aus dem bisherigen Anpassungsmodus in der Regel resultierenden — antizyklischen Effekt verzichtet werden müßte, der in manchen vergangenen Jahren konjunkturpolitisch sehr willkommen war. Zudem wäre die Parallelentwicklung von Renten und Löhnen in der Praxis selbst dann nicht voll erreichbar, wenn als Bemessungsgrundlage der vorausgeschätzte Entgeltsanstieg des jeweiligen Anpassungsjahres gewählt würde, denn dieses Verfahren würde die Gefahr erheblicher Fehler in sich bergen, da die Daten für etwa eineinhalb Jahre voraus geschätzt werden müßten. Sowohl diese Fehler selbst wie ihre

im Interesse der gewünschten Parallelität von Renten und Arbeitseinkommen im jeweils folgenden Jahr erforderliche Korrektur hätten wieder Schwankungen in der Finanzentwicklung zur Folge. Auch eine Aktualisierung auf der Basis der Einkommen in dem der Anpassung vorausgehenden Jahr hätte noch mit diesem Schätzproblem zu kämpfen, während andererseits die finanziellen Schwankungen wegen der unterschiedlichen Zunahme von Renten und Versichertenentgelten zwar gemildert, aber nicht ausgeschaltet würden. Schließlich ist darauf hinzuweisen, daß für Zwecke der Rentenanpassung gesetzgeberisch fixierte Annahmen über die künftigen Entgeltssteigerungen mit ihren bedeutenden sozialen und wirtschaftlichen Konsequenzen Fragen der Lohnpolitik einschließlich der Tarifautonomie tangieren.

Wachtberg-Niederbachem, den 10. März 1978

Professor Dr. Helmut Meinhold